

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.119 van 29 juni 2021
in de zaak A. 225.763/IX-9336**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Isabelle Verhelle
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2018, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de minister van Financiën van 18 mei 2018
waarbij XXXX de tuchtstraf ‘blaam’ wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord
ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verzoekende partij en Ann Lauwens, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is adviseur bij de algemene administratie van de Fiscaliteit (hierna: aaFisc) van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën).

Van 1 september 1999 tot 12 maart 2015 is zij verbonden aan het centrum voor Beroepsopleiding (hierna: CBO) te Gent van de aaFisc, bij de dienst Opleiding Vennootschapsbelasting. Verzoekster is er belast met het geven aan ambtenaren van opleidingen inzake vennootschapsbelasting en boekhouden.

Sedert 12 maart 2015 is verzoekster tewerkgesteld bij de dienst Operationele Expertise & Ondersteuning van de aaFisc, waar zij verantwoordelijk

is voor het opstellen van syllabi.

3.2. Op 30 augustus 2014 wordt verzoekster, samen met een collega van de FOD Financiën, meerderheidsaandeelhouder van de bvba Practicali, die onder meer tot doel heeft:

- “- de organisatie van ondermeer seminaries, opleidingen, studiedagen, conferenties, stages, ateliers, webinars, uitwisselingen en ontmoetingen;
- de productie, het opstellen, de redactie, het drukken, de verdeling, het uitgeven, het verspreiden en promoten van publicaties, documenten en informatiedragers betreffende de onderwerpen vervat in het maatschappelijk doel van de vennootschap;
- het verwerven van auteursrechten van publicaties, documenten en informatiedragers betreffende de onderwerpen vervat in het maatschappelijk doel van de vennootschap;
- het ter beschikking stellen aan derden van lokalen, materiaal en personeel.”

3.3. Verzoekster verkreeg in het verleden meermaals een cumulatiemachtiging om als zelfstandige vorming te geven voor de bvba Practicali. Ook op 12 januari 2015 krijgt verzoekster een cumulatiemachtiging om op 29 januari, 4 en 11 februari 2015 als zelfstandige een toelichting te geven over de federale en Vlaamse eindejaarswetten en een opfrissing van de vennootschapsbelasting, voor de bvba Practicali.

3.4.1. In een brief van 27 mei 2015 formuleert de cel Cumul van het shared service center Integriteit van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën (hierna: de cel Cumul) een aantal opmerkingen omtrent voorwaarden vermeld in de cumulatiemachtiging van 12 januari 2015 die verzoekster niet heeft nageleefd. Het betreft het feit dat verzoekster voor de bvba Practicali lessen gaf of had gepland zonder daartoe over een voorafgaande cumulatiemachtiging te beschikken en dat de cel Cumul (nog) geen kopie ontving van de syllabus van de gegeven vormingen. Tevens wordt verzoekster gewezen op de onverenigbaarheid van het bezit van aandelen en het verbod om een bezoldigde activiteit uit te oefenen buiten haar ambt, tenzij na machtiging tot cumulatie. Verzoekster wordt uitgenodigd haar bemerkingen hieromtrent te

bezorgen.

3.4.2. Verzoekster stuurt op 6 juni 2015 haar schriftelijke bemerkingen aan de cel Cumul.

3.5. Op 5 oktober 2015 formuleert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, een advies waarin wordt gesteld dat de activiteiten die bestaan uit eensdeels het aandeelhouderschap (40%) in de bvba Practicali en anderdeels het gelijktijdig lesgever zijn in fiscale materies én aandeelhouder van de bvba Practicali, uitgeoefend door verzoekster, een belangenconflict inhouden.

Dat advies wordt diezelfde dag aan verzoekster meegedeeld door de cel Cumul. Daarbij wordt verzoekster gevraagd haar intenties inzake haar aandeelhouderschap in de bvba Practicali en het geven van lessen voor de bvba Practicali te laten kennen.

3.6. Op 5 oktober 2015 ontvangt het diensthoofd van het CBO te Gent een anonieme klacht betreffende de werking van de bvba Practicali. In die klacht wordt er onder meer op gewezen dat verzoekster samen met een collega van de FOD Financiën meerderheidsaandeelhouder is van de bvba Practicali.

Naar aanleiding van die klacht start de cel Interne Inspectie van de FOD Financiën een administratief opsporingsonderzoek.

3.7. Op 18 oktober 2015 deelt verzoekster schriftelijke opmerkingen mee op het advies van de stafdirecteur P&O van 5 oktober 2015 inzake een vastgesteld belangenconflict.

3.8.1. Op 29 oktober 2015 dient verzoekster een aanvraag tot cumulatiemachtiging in om als zelfstandige een toelichting te geven over de vakken van de vennootschapsbelasting, in vier sessies, in de periode van

24 februari tot en met 16 maart 2016, voor de bvba Practicali.

Op 8 december 2015 dient verzoekster een aanvraag tot cumulatiemachtiging in om als zelfstandige een toelichting ‘woonkredieten anno 2015-2016: wat is nieuw?’ te geven in vijf sessies in de periode van 20 januari tot en met 3 februari 2016, voor de bvba Practicali.

Daarnaast dient verzoekster, eveneens op 29 oktober 2015 en 8 december 2019, in totaal nog vijf aanvragen tot cumulatiemachtiging in voor het geven van fiscale vormingen voor diverse instellingen, telkens als zelfstandige.

3.8.2. Op 18 december 2015 krijgt verzoekster de laatstgenoemde vijf cumulatiemachtigingen.

3.8.3. Op diezelfde datum weigert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité, evenwel de twee gevraagde cumulatiemachtigingen om les te geven bij de bvba Practicali.

3.9. Op 18 januari 2016 dient verzoekster een aanvraag tot cumulatiemachtiging in om als zelfstandige voor een maximum van 50 uur voor het kalenderjaar 2016 fiscale opleidingen te geven inzake personenbelasting en vennootschapsbelasting, voor de bvba Practicali.

3.10. Op 25 februari 2016 stelt de cel Interne Inspectie van de FOD Financiën in zijn verslag van het administratief opsporingsonderzoek dat besloten kan worden dat verzoeksters persoonlijk voordeel van die aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitoefening van haar ambt kan beïnvloeden. Het is, luidens het verslag, aan de dienst P&O om te bepalen of er voor de in het verslag opgenomen activiteiten en situaties cumulaanvragen en advies inzake belangenvermenging moesten worden aangevraagd en of de verkregen toestemming voldeed aan de voorwaarden. Indien dit niet zo is, heeft verzoekster

volgens het verslag tuchtrechtelijke inbreuken begaan en er wordt besloten dat er sprake is van integriteitsschendingen, namelijk van de waarden onpartijdigheid en loyaliteit.

3.11. Op 12 april 2016 weigert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, de door verzoekster op 18 januari 2016 gevraagde cumulatiemachtiging.

3.12. Bij schrijven van 19 augustus 2016 van de adviseur-generaal van de aaFisc wordt verzoekster uitgenodigd voor een voorafgaand verhoor inzake tucht op 16 september 2016.

Het proces-verbaal van de hoorzitting wordt op 24 oktober 2016 aan verzoekster ter kennis gebracht, die het op 27 oktober 2016 ondertekent.

3.13.1. Op 24 oktober 2016 dient verzoekster twee aanvragen tot cumulatiemachtiging in. Eén aanvraag strekt ertoe om als zelfstandige op 2 en 9 juni 2017 een uiteenzetting te geven over de wijzigingen in de aangifte personenbelasting aanslagjaar 2017, voor het West-Vlaams Interprofessioneel Forum voor Fiscale Beroepsbeoefenaars. De tweede aanvraag strekt ertoe om als zelfstandige een update personenbelasting/vennootschapsbelasting, een basiscursus vennootschapsbelasting, woonkredieten in de aangifte personenbelasting en oefeningen over personenbelasting/vennootschapsbelasting te geven in de periode van 8 oktober 2016 tot en met 27 juni 2017, voor de bvba Practicali.

3.13.2. Op 5 december 2016 krijgt verzoekster de gevraagde cumulatiemachtiging voor lesopdrachten voor het West-Vlaams Interprofessioneel Forum voor Fiscale Beroepsbeoefenaars.

3.13.3. Eveneens op 5 december 2016 weigert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité, de gevraagde cumulatiemachtiging om fiscale vorming te geven voor de bvba Practicali.

3.14. Op 23 maart 2017 formuleert de adviseur-generaal van de dienst Operationele Expertise & Ondersteuning van de aaFisc het voorlopige voorstel om aan verzoekster de tuchtstraf van inhouding van wedde voor het maximumbedrag op te leggen.

3.15. Bij schrijven van 4 april 2017 vraagt verzoekster om rekening te houden met het feit dat de redelijke termijn om een tuchtstraf uit te spreken, overschreden is en met het feit dat de tuchtvordering is verjaard.

3.16. Op 30 mei 2017 wordt verzoekster uitgenodigd om in het kader van de tuchtprocedure te verschijnen voor het directiecomité, op 16 juni 2017.

Ingevolge een vraag tot uitstel vanwege verzoekster wordt de hoorzitting verplaatst naar 30 juni 2017.

3.17. Op 30 juni 2017 formuleert het directiecomité van de FOD Financiën het definitieve voorstel om verzoekster de tuchtstraf van inhouding van wedde voor een bedrag van 250 euro op te leggen. De cel Integriteit stelt verzoekster op 13 juli 2017 in kennis van het definitieve voorstel van tuchtstraf.

3.18. Op 19 juli 2017 stelt verzoekster beroep in tegen het definitieve voorstel van tuchtstraf bij de interdepartementale raad van beroep.

3.19.1. Op 29 augustus 2017 dient verzoekster drie aanvragen tot cumulatiemachtiging in om als zelfstandige fiscale voordrachten te geven voor de BAB Kortrijk, voor de MAB en voor de bvba Practicali.

3.19.2. Op 18 september 2017 krijgt verzoekster de gevraagde cumulatiemachtigingen om voordrachten te geven voor de BAB Kortrijk en voor de MAB.

3.19.3. Eveneens op 18 september 2017 weigert de stafdirecteur P&O, namens de voorzitter van het directiecomité, de door verzoekster aangevraagde cumulatiemachtiging om als zelfstandige fiscale vorming te geven voor de bvba Practicali.

3.20. Op 18 september 2017 stuurt de cel Integriteit het tuchtdossier naar de raad van beroep.

3.21. Op 23 november 2017 adviseert de interdepartementale raad van beroep om verzoekster de tuchtstraf 'blaam' op te leggen. Met een e-mail van 10 januari 2018 stuurt de raad van beroep dit advies naar de cel Integriteit van de stafdienst P&O.

3.22. Op 18 mei 2018 legt de minister van Financiën aan verzoekster de tuchtstraf 'blaam' op, omdat verzoekster fiscale vorming heeft gegeven voor de bvba Practicali zonder daartoe over een cumulatiemachtiging te beschikken en een aantal opleidingen heeft gegeven op dagen dat zij aan telewerk deed.

Dat is de bestreden beslissing.

3.23. Bij koninklijk besluit van 23 juni 2019 wordt aan verzoekster de tuchtstraf 'ontslag van ambtswege' opgelegd omdat zij geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de voorzitter van het directiecomité om ten laatste op 1 september 2017 een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict en zij ook na die datum geen gevolg heeft gegeven aan dat verzoek.

Verzoekster stelt tegen deze tuchtstraf een beroep tot nietigverklaring in. Bij arrest nr. 251.118 van heden verwerpt de Raad van State dit beroep.

IV. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937), gelezen in samenhang met het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Verzoekster voert aan dat de tuchtvordering verjaard is. Zij argumenteert dat de tuchtvordering alleen betrekking mag hebben op feiten die zich hebben voorgedaan of zijn vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de vordering is ingesteld. *In casu* is de tuchtvordering ingesteld op 19 augustus 2016 – datum waarop zij voor het eerst werd opgeroepen om zich te verantwoorden – terwijl de feiten dateren van oktober 2015.

Dat er getalmd werd om een gesprek met de getuigen te voeren kan volgens verzoekster niet in haar nadeel worden uitgelegd en zij merkt op dat er haast geen onderzoeksdaeden werden gesteld. Het is dan ook ten onrechte, aldus verzoekster, dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de tuchtrechtelijk bestrafbare overtredingen slechts aan het licht kwamen door het onderzoek van de cel Interne Inspectie, waardoor de termijn van zes maanden pas vanaf 25 februari 2016 zou zijn beginnen te lopen. Verzoekster betoogt dat de verwerende partij op 25 februari 2016 niet méér informatie had dan de informatie waarover zij beschikte op 5 oktober 2015, nadat zij een klacht had ontvangen. In tussentijd heeft de cel Interne Inspectie amper drie mensen gehoord die geen nieuwe gegevens bijbrachten, maar wat wel vijf maanden heeft geduurd. De verwerende partij heeft dan ook geen actieve rol aangenomen.

5. Verzoekster benadrukt in haar memorie van wederantwoord dat de feiten dateren van oktober 2015, dat het tuchtonderzoek is opgestart op 14 oktober 2015 en dat de tuchtvordering pas op 19 augustus 2016 is ingesteld, zodat de tuchtvordering verjaard is. Zij herhaalt dat niet kan worden aangenomen dat de verjaringstermijn pas is aangevangen na het onderzoek van de cel Interne Inspectie omdat de verwerende partij geen actieve rol heeft aangenomen. De onderzoeksdaaden die zij heeft gesteld – het betreft amper drie verhoren – werden pas in januari en februari 2016 verricht, zodat de verwerende partij minstens drie à vier maanden heeft laten verstrijken vooraleer enige onderzoeksdaad te verrichten.

6. In haar laatste memorie doet verzoekster nog gelden dat de tuchtfeiten reeds op 21 oktober 2015 werden vastgesteld, hetgeen blijkt uit een advies inzake een belangenconflict ten aanzien van een collega. Verzoekster stelt dat de tuchtonderzoeken in haar zaken en in de zaken van haar collega steeds gelijklopend zijn verlopen. De klacht had ook op hen beiden betrekking en hekelde hun aandeelhouderschap bij de bvba Practicali. Zij blijft van oordeel dat op 19 augustus 2016 de verjaringstermijn van zes maanden reeds was verstreken.

Beoordeling

7. Artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zoals van toepassing op de voorliggende tuchtprocedure, luidt als volgt:

“De tuchtvordering mag alleen betrekking hebben op feiten die zich hebben voorgedaan of zijn vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.”

8. Aldus blijkt dat de verjaringstermijn van zes maanden een aanvang neemt vanaf de vaststelling of de kennisname van het tuchtrechtelijk laakbaar feit.

De verjaringstermijn strekt ertoe te voorkomen dat de

tuchtoverheid eindeloos blijft twijfelen aan de opportuniteit van een tuchtvervolging of het instellen ervan blijft uitstellen tot het haar schikt. De tuchtoverheid dient daarover een beslissing te nemen en desgevallend de tuchtvervolging te beginnen vooraleer de voormelde termijn van zes maanden verstreken is nadat de feiten door haar werden vastgesteld of, indien zij er niet bij was, nadat zij er kennis van nam.

Feiten kunnen evenwel slechts nuttig in een tuchtprocedure worden aangewend zodra de tuchtoverheid over voldoende bewijskrachtige gegevens beschikt. Dit strekt ertoe te vermijden dat al te lichtzinnig, louter op basis van geruchten, speculaties of onzekere gegevens, een tuchtvervolging wordt aangevat.

De Raad van State vermag in het kader van het bij hem ingestelde annulatieberoep na te gaan of de tuchtoverheid in redelijkheid de gepaste initiatieven heeft genomen om klaarheid in de zaak te brengen.

Een tuchtvordering wordt geacht te zijn ingesteld op het ogenblik dat de tuchtoverheid laat blijken dat een personeelslid zich voor bepaalde feiten voor de tuchtoverheid moet verantwoorden, met het oog op het opleggen van een tuchtsanctie.

9. Uit het verslag van het administratief opsporingsonderzoek blijkt dat de aan verzoekster ten laste gelegde feiten aan de verwerende partij ter kennis zijn gebracht met anonieme klachten van 6 en 16 oktober 2015 en een klacht van 14 oktober 2015. Naar aanleiding van die klachten werd in oktober 2015 een administratief opsporingsonderzoek opgestart. In het kader van dat onderzoek werd nagegaan welke personen aan de bvba Practicali konden worden gelinkt, welke seminaries door wie en wanneer werden gegeven, wat de inhoud van die seminaries was, wie welke handboeken heeft uitgegeven en dit terwijl de website van de bvba Practicali gedurende een hele periode ontoegankelijk was. Op 23, 24 en 25 februari 2016 werden enkele personen verhoord. Met het verslag van 25 februari 2016 heeft de cel Interne Inspectie het administratief

opsporingsonderzoek afgerond.

Het is slechts met het verslag van het administratief opsporingsonderzoek van 25 februari 2016 dat de verwerende partij over voldoende bewijskrachtige gegevens beschikte om de feiten ten aanzien van verzoekster te kunnen vaststellen. Dat in een advies van 21 oktober 2015 is vastgesteld dat er sprake is van een belangenconflict in hoofde van een collega van verzoekster, doet aan die conclusie geen afbreuk. In dat advies wordt immers niets vastgesteld met betrekking tot de feiten waarop de tuchtprocedure tegen verzoekster betrekking heeft, namelijk het geven van fiscale vorming voor de bvba Practicali zonder daartoe over een cumulatiemachtiging te beschikken en het geven van een aantal opleidingen op dagen dat verzoekster aan telewerk deed. Evenmin is het relevant dat er bij de verhoren in de loop van het administratief opsporingsonderzoek niet méér gegevens aan het licht zouden zijn gekomen zoals verzoekster stelt. Nog los van de vraag of dat inderdaad het geval is, is het immers eigen aan een onderzoek dat de uitkomst daarvan vooraf niet vaststaat, ook niet of met de verhoren meer gegevens kunnen worden vastgesteld.

De tuchtprocedure tegen verzoekster werd opgestart met de uitnodiging van 19 augustus 2016 om te worden gehoord om tuchtrekenen, aangezien de verwerende partij met die uitnodiging liet blijken dat verzoekster zich voor de tuchtoverheid zou moeten verantwoorden. De start van de tuchtprocedure ligt dus binnen de in artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalde termijn van zes maanden nadat de feiten werden vastgesteld.

10. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 78, § 4, eerste lid, 79, 91 en 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, evenals van de redelijketermijnvereiste, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Verzoekster voert aan dat de verjaringstermijn voor het instellen van de tuchtprocedure werd overschreden en dat vervolgens ook de andere termijnen van de tuchtprocedure niet werden gerespecteerd. Zij onderkent de volgende termijnoverschrijdingen:

- Overeenkomstig artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende de hiërarchische meerdere binnen vijf dagen na de beëindiging van de termijn voor het viseren van de notulen van de hoorzitting de voorgestelde tuchtstraf aan de ambtenaar te betekenen en het voorstel naar het directiecomité te sturen. *In casu* werden de notulen van het verhoor op 29 oktober 2016 gevisieerd, maar pas op 23 maart 2017 wordt een voorlopig tuchtvoorstel geformuleerd. De termijn van vijf dagen is aldus verlengd tot vijf maanden.
- Overeenkomstig artikel 79, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende verzoekster binnen vijf dagen nadat het dossier bij het directiecomité aanhangig was gemaakt, opgeroepen te worden. *In casu* werd het voorstel van tuchtstraf aanhangig gemaakt op 23 maart 2017 maar werd zij pas op 30 mei 2017 opgeroepen, hetgeen een termijnoverschrijding van minstens twee maanden is.
- Overeenkomstig artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 diende het directiecomité binnen een termijn van ten hoogste twee maanden vanaf de dag dat de zaak is ingediend, een definitief voorstel van tuchtstraf te doen en dit te betekenen binnen dertig dagen bij ontstentenis waarvan het directiecomité geacht wordt af te zien van de tuchtprocedure. *In casu* werd de zaak op 23 maart 2017 naar het directiecomité gestuurd, terwijl het tuchtvoorstel pas op 13 juli 2017 werd betekend. Het directiecomité heeft er aldus bijna vier maanden over gedaan, terwijl een termijn van twee maanden is vooropgesteld.
- Overeenkomstig artikel 91, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober

1937 dient de raad van beroep binnen de maand na datum van de zitting de minister in kennis te stellen van zijn advies, bij ontstentenis waarvan de voorzitter van de raad van beroep de reden van de vertraging moet meedelen aan de minister. *In casu* vond de hoorzitting plaats op 23 november 2017 terwijl het advies pas op 10 januari 2018 werd uitgebracht. Hoewel de termijn van één maand dus werd overschreden, wordt nergens in het advies gemotiveerd waarom de termijn niet werd geëerbiedigd.

- Overeenkomstig artikel 94, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 dient de minister een beslissing te nemen binnen vijftien dagen vanaf de betekening van het advies van de raad van beroep. *In casu* is de tuchtstraf pas opgelegd op 18 mei 2018.

Verzoekster rekent voor dat de tuchtbeslissing twee jaar en zeven maanden op zich heeft laten wachten. Zij stelt dat aangezien tijdens het opsporingsonderzoek geen substantiële onderzoeksdaeden werden verricht, niets rechtvaardigt waarom een dergelijke lange termijn noodzakelijk was om een tuchtstraf op te leggen. Het opsporingsonderzoek zelf heeft ook tien maanden geduurd terwijl slechts vier personen werden gehoord. Volgens verzoekster is dit onredelijk lang. Zij besluit dat de redelijke termijn werd overschreden.

12. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de termijnen bedoeld in de artikelen 78, § 4, 79, § 3, 91, tweede lid, en 94, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 termijnen van orde zijn. Wat de aangevoerde schending van de redelijke termijn betreft doet zij gelden dat zij moest nagaan of verzoekster voor de talrijke door haar gegeven seminars voor de bvba Practicali over cumulatiemachtigingen beschikte en of zij de bepalingen van deze machtigingen heeft nageleefd. Dit onderzoek werd bovendien belemmerd omdat de website van de bvba Practicali gedurende lange tijd ontoegankelijk was. Het voorafgaand onderzoek werd afgesloten op 25 februari 2016 en daarna werden nieuwe aanvragen tot cumulatiemachtiging geweigerd om verzoekster de mogelijkheid te bieden haar gedrag aan te passen. Daarbij komt dat verzoekster in tussentijd vier procedures heeft ingesteld voor de

Raad van State. Bovendien werd op vraag van verzoekster de oproeping voor het directiecomité uitgesteld en tevens moest de beroepsprocedure worden doorlopen. Rekening houdend met al deze elementen is een termijn van twee jaar en zeven maanden volgens de verwerende partij niet onredelijk. De verwerende partij wijst er ten slotte ook op dat bij de straftoemeting rekening werd gehouden met het verstrijken van de termijn doordat een lichte tuchtstraf werd opgelegd.

Beoordeling

13. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een tuchtprocedure moet worden afgehandeld binnen een redelijke termijn.

De redelijkheid van de termijn moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld waarbij inzonderheid rekening dient te worden gehouden met het belang voor de betrokkene, met de complexiteit van de zaak en met de houding en het gedrag van de partijen.

De verplichting om een tuchtzaak zonder verwijl af te handelen, houdt niet alleen verband met het beëindigen van de onzekerheid waarin een tuchtrechtelijk vervolgte ambtenaar zich bevindt, maar ook met de ordentelijke werking van een administratie, die vereist dat elke verstoring van de orde zo spoedig mogelijk wordt hersteld.

Als een redelijke termijn wordt beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak haar beslag te geven. Daarbij komt dat de redelijkheid van de termijn *in concreto* moet worden beoordeeld, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak.

14. Overeenkomstig artikel 81, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 moet de tuchtoverheid de tuchtordering instellen binnen zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten.

De tuchtprocedure tegen verzoekster is opgestart met de uitnodiging van 19 augustus 2016 om te worden gehoord om tuchtrekenen.

De periode die voorafgaat aan het opstarten van de tuchtprocedure tegen verzoekster mag evenwel niet in aanmerking worden genomen bij het beoordelen van de redelijke termijn. De redelijke termijn geldt immers slechts aanvullend ten aanzien van een normatief geregelde termijn – zoals *in casu* de verjaringstermijn van zes maanden, die zoals uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken, door de verwerende partij is gerespecteerd – en het bestuur mag dan ook een dergelijke termijn ten volle benutten.

15. De eindbeslissing in de tuchtprocedure is genomen op 18 mei 2018. Dit betekent dat er tussen het opstarten van de tuchtprocedure – op 19 augustus 2016 – en de eindbeslissing ongeveer eenentwintig maanden verstreken zijn. De vraag is of dit tijdsverloop in overeenstemming is met het vereiste van de redelijke termijn.

16. Artikel 78, §§ 2-4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de versie van toepassing op de huidige tuchtprocedure, luidt als volgt:

“§ 2. De tuchtstraffen worden uitgesproken na een voorlopig voorstel door de bevoegde hiërarchische meerdere. Deze hoort vooraf de ambtenaar over de feiten die hem ten laste worden gelegd en gaat, in voorkomend geval, over tot het horen van getuigen. De ambtenaar kan zich laten bijstaan door de persoon van zijn keuze.

Er worden notulen opgesteld van deze verhoren.

§ 3. De ambtenaar viseert de notulen en geeft ze binnen zeven dagen terug. Indien hij bezwaren heeft, geeft hij de notulen terug vergezeld van een schriftelijke nota.

§ 4. Binnen vijf dagen volgend op de beëindiging van de termijn vastgesteld in paragraaf 3 betekent de hiërarchische meerdere aan de ambtenaar de tuchtstraf die hij van plan is jegens hem voor te stellen en stuurt het voorstel naar het directiecomité.”

De termijn van vijf dagen bedoeld in artikel 78, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 om het voorlopige voorstel van tuchtstraf aan de betrokken ambtenaar te betekenen en om dit voorstel aan het directiecomité te bezorgen, is, bij ontstentenis van enige sanctie, een ordetermijn.

In casu werd, nadat het verhoor plaatsvond op 16 september 2016, het proces-verbaal van verhoor aan verzoekster bezorgd bij brief van 24 oktober 2016. Verzoekster ondertekent het proces-verbaal van verhoor op 27 oktober 2016, waarna zij per brief van 23 maart 2017 in kennis wordt gesteld van het voorlopig voorstel van tuchtstraf. Daarmee overschrijdt de verwerende partij de termijn van orde van vijf dagen met vijf maanden. In het dossier wordt geen verantwoording gevonden voor het feit dat de verwerende partij pas op 23 maart 2017 een voorlopig voorstel van tuchtstraf heeft geformuleerd. Dit klempt des te meer nu de verwerende partij gedurende maanden het stilzwijgen bewaart en nadat eind februari 2017 nog diverse persartikelen verschenen over de bvba Practicali en over cumul bij de FOD Financiën in het algemeen, in maart 2017 dan toch overgaat tot het formuleren van een voorlopig voorstel van tuchtstraf. De termijn die de verwerende partij zichzelf heeft toegemeten om na het verhoor van verzoekster tot een voorlopig voorstel van tuchtstraf te komen moet in de gegeven omstandigheden als onverantwoord lang worden beschouwd.

17. In artikel 79, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de versie van toepassing op de huidige tuchtprocedure, wordt bepaald:

“Binnen de vijf dagen vanaf de dag waarop het voorstel van tuchtstraf bij hem aanhangig is gemaakt, roept het directiecomité de ambtenaar bij een ter post aangetekende brief op om voor hem te verschijnen; het horen van de ambtenaar moet tussen de twintigste en de dertigste dag volgend op het aanhangig maken bij de raad gebeuren.”

Bij gebrek aan enige sanctie, zijn de in artikel 79, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bedoelde termijnen, termijnen van orde.

In casu werd op 23 maart 2017 het voorlopig voorstel van tuchtstraf aan het directiecomité bezorgd. Verzoekster werd per brief van 30 mei 2017 – twee maanden later – opgeroepen om op 16 juni 2017 voor het directiecomité te verschijnen. Dit is een drietal maanden nadat de zaak bij het

directiecomité aanhangig werd gemaakt. Op vraag van verzoekster is het verhoor vervolgens verplaatst naar 30 juni 2017. De in artikel 79, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 vermelde termijnen zijn dus overschreden, elk met ongeveer twee maanden. In het dossier is geen verantwoording te vinden voor het feit waarom een eenvoudige oproeping voor de hoorzitting zo lang is uitgebleven. Dat verzoekster in tussentijd zelf nog een brief met opmerkingen richtte tot de verwerende partij op 4 april 2017 vormde geen beletsel voor een tijdige oproeping. Ook het feit dat de hoorzitting zelf pas drie maanden na het aanhangig maken van de zaak bij het directiecomité plaatsvond, wordt niet verantwoord.

18. Artikel 79, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de versie van toepassing op de huidige tuchtprocedure, luidt:

“Binnen een termijn van ten hoogste twee maanden vanaf de dag dat de zaak bij het directiecomité is ingediend, doet deze het definitieve voorstel en betekent het aan de ambtenaar binnen de dertig dagen.

Bij ontstentenis van deze betekening binnen de termijn van dertig dagen, wordt het directiecomité geacht af te zien van de procedure voor de feiten die ten laste van de ambtenaar worden gelegd.”

Deze bepaling vermeldt twee termijnen; een termijn van “ten hoogste twee maanden” en een termijn van “dertig dagen”. Op het overschrijden van de eerste termijn is geen sanctie gesteld. Het betreft een termijn van orde. De laatste termijn is daarentegen een dwingende vervaltermijn waaraan een duidelijke sanctie is gekoppeld: bij ontstentenis van een tijdige betekening “wordt het directiecomité geacht af te zien van de procedure voor de feiten die ten laste van de ambtenaar worden gelegd”.

In casu werd het voorlopig voorstel van tuchtstraf aan het directiecomité bezorgd op 23 maart 2017. Het directiecomité formuleert op 30 juni 2017 het definitieve voorstel om verzoekster de tuchtstraf van inhouding van wedde voor een bedrag van 250 euro op te leggen. Op 13 juli 2017 deelt de verwerende partij het definitieve voorstel aan verzoekster mee. Daarmee werd de vervaltermijn van dertig dagen voor de betekening nageleefd. De ordetermijn van

twee maanden voor het formuleren van het definitieve voorstel werd daarentegen overschreden met vijf weken. Deze vertraging is niet abnormaal, nu in die periode verzoekster zelf twee weken uitstel vroeg voor haar verhoor.

19. Artikel 91, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de versie van toepassing op de huidige tuchtprocedure, luidt:

“Na onderzoek stuurt de raad van beroep het dossier aan de betrokken minister en geeft hij hem kennis van zijn gemotiveerd advies uiterlijk één maand na datum van de zitting. Hij vermeldt met hoeveel stemmen, voor of tegen, de stemming werd bereikt. In het geval dat de in dit lid bepaalde termijn niet wordt geëerbiedigd, deelt de voorzitter aan de minister de reden van de vertraging mede.”

Aangezien geen sanctie werd bepaald voor het overschrijden van de adviestermijn, gaat het hier om een ordeterminj waarbij de minister het advies moet afwachten alvorens te beslissen.

In casu werd verzoekster gehoord door de raad van beroep op 23 november 2017. Op dezelfde dag formuleert de raad van beroep zijn advies, dat hij evenwel pas op 10 januari 2018 naar de minister stuurt. Dit is twee weken later dan de voorgeschreven termijn van één maand die in deze zaak verstreek in de kerstperiode. Die termijnoverschrijding van twee weken is minimaal en komt niet abnormaal voor.

20. In artikel 94, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de versie van toepassing op de huidige tuchtprocedure, wordt bepaald:

“De minister motiveert elke met het advies van de raad van beroep niet overeenstemmende beslissing. Hij kan geen andere feiten ter sprake brengen dan die welke het advies van de raad van beroep gemotiveerd hebben. De minister of zijn gemachtigde notificeert de beslissing aan de raad van beroep.

De minister beslist binnen de vijftien dagen, te rekenen vanaf de betekening van het advies van de raad van beroep; de minister of zijn gemachtigde deelt zijn beslissing zonder verwijl mede aan de ambtenaar en aan de raad

van beroep.”

De beslissingstermijn van vijftien dagen is, bij ontstentenis van enige sanctie, een termijn van orde.

Het advies van de raad van beroep werd op 10 januari 2018 aan de minister betekend, terwijl de bestreden beslissing dateert van 18 mei 2018. De ordetermijn van vijftien dagen werd dus overschreden met een kleine vier maanden. Aangezien ook deze termijnoverschrijding niet als miniem kan worden beschouwd en daarvoor geen verantwoording te vinden is in het dossier, terwijl de zaak niet als complex kan worden bestempeld, moet ze als abnormaal worden beschouwd.

21. Uit het voorgaande blijkt dat er eenentwintig maanden verstreken zijn tussen het opstarten van de tuchtprocedure en de bestreden beslissing. De verwerende partij heeft de in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 voorgeschreven vervaltermijnen gerespecteerd, doch voor het overige in diverse fasen nagelaten om de procedure voldoende te benaarstigen. Zij heeft een aantal haar opgelegde termijnen zonder enige verantwoording overschreden. Gelet op de hiervóór uiteengezette omstandigheden wordt besloten dat de behandeling van verzoeksters tuchtzaak, in zijn geheel bekeken, ongerechtvaardigde vertragingen heeft opgelopen, zodat de redelijketermijnvereiste is miskend.

22. Dat binnen die eenentwintig maanden ook de beroepsprocedure werd doorlopen, rechtvaardigt de verschillende vertragingen in de loop van de volledige procedure nog niet. Ook het feit dat verzoekster vier beroepen voor de Raad van State heeft ingesteld, is niet dienstig. Evenmin kan de verwerende partij worden bijgevalen waar zij stelt dat een deel van de vertraging te wijten is aan het feit dat de voorzitter van het directiecomité verzoekster de mogelijkheid heeft geboden om haar gedrag aan te passen. Dit gebeurde immers bij brief van 8 augustus 2017, waarbij verzoekster tot 1 september 2017 de tijd kreeg om een einde te stellen aan het vastgestelde belangenconflict. Die periode van 8 augustus 2017 tot 1 september 2017 valt binnen geen van de hiervoor vermelde termijnen

die gelden voor de verschillende fasen van de tuchtprocedure en kan derhalve niet dienstig worden ingeroepen ter verantwoording van de overschrijding van die termijnen.

23. Dat bij de straftoemeting rekening werd gehouden met het overschrijden van de redelijke termijn mist feitelijke grondslag. Uit de bestreden beslissing blijkt integendeel dat de minister van oordeel is dat de redelijke termijn niet werd overschreden, aangezien hij uitdrukkelijk overweegt “dat, gelet op het gevoerde onderzoek, de redelijke termijn niet werd overschreden”.

24. Het tweede middel is in de voormelde mate gegrond.

V. Slotopmerking

25. Het auditoraat heeft zijn onderzoek beperkt tot het eerste en het tweede middel.

In haar laatste memorie dringt verzoekster niet aan op een bijkomend onderzoek van de overige middelen.

In die omstandigheden blijven deze middelen onbesproken, ongeacht of ze voor een ruimere nietigverklaring kunnen zorgen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de minister van Financiën van 18 mei 2018 waarbij XXXX de tuchtstraf ‘blaam’ wordt opgelegd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juni tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren